

Anna Paterek

STANOWISKO NIEMIEC WOBEC PROCESU POSZERZANIA UNII EUROPEJSKIEJ (1998–2006)

Wstęp

Konsekwencje poszerzenia Unii Europejskiej o kraje Europy Środkowo-Wschodniej oraz odrzucenie Traktatu Konstytucyjnego przez społeczeństwa Francji i Holandii to istota wyzwania, przed którym obecnie stoi Unia. Bieżąca dyskusja o przyszłości europejskiej konstytucji oraz rokowania na temat Perspektywy Finansowej na lata 2007–2013 uzasadniają pytanie o rolę i interesy Niemiec w kształtowaniu dalszej integracji, stabilizacji i pokojowej współpracy w Europie. Celem poniższej analizy jest syntetyczne przedstawienie wybranych aspektów stanowiska Niemiec wobec rozszerzenia Unii Europejskiej na wschód w latach 1998–2002, a także zarysowanie zasadniczych założeń polityki integracji europejskiej rządu wielkiej koalicji CDU/CSU/SPD po 2004 r.

Ogólne uwarunkowania i założenia stanowiska Niemiec wobec poszerzenia Unii Europejskiej o kraje Europy Środkowo-Wschodniej

Integracja zachodnioeuropejska należała do najważniejszych celów polityki zagranicznej RFN¹. Jednocześnie od samego początku istnienia Wspólnot Europejskich Niemcy pełniły funkcję motoru napędzającego proces integracji europejskiej². Po

¹ Por.: E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec. Kontynuacja i zmiana po zjednoczeniu ze szczególnym uwzględnieniem polityki europejskiej i transatlantyckiej*, Warszawa 2005, s. 92-96.

² Idem, *Stanowisko Niemiec wobec reformy UE oraz jej poszerzenia o kraje Europy Środkowo-Wschodniej*, [w:] *Jaka Europa – What kind of Europe? Materiały z konferencji naukowej. Wrocław 6-8 V 1998*, red. E. Stadtmüller, Wrocław 1998, s. 261-277; Ch. Hacke, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Von Konrad*

przyjęciu przez Radę Europejską w Kopenhadze w 1993 r. kryteriów członkostwa państw kandydujących rozszerzenie Unii Europejskiej na wschód znalazło się wśród priorytetów niemieckiej prezydencji w drugiej połowie 1994 r. Postrzegane było przede wszystkim przez pryzmat stworzenia bezpiecznego, ekonomicznego i demokratycznego otoczenia oraz sprostania historycznej odpowiedzialności Niemiec wobec wschodnich sąsiadów.

Niemcy, spośród ówczesnych państw członkowskich, będąc najważniejszym partnerem gospodarczym krajów Europy Środkowo-Wschodniej, w największym stopniu miały skorzystać z ich akcesji (por. tab. 1). Jeszcze przed rozpoczęciem w 1989 r. transformacji państw Europy Środkowo-Wschodniej RFN odnotowała nadwyżkę w wymianie handlowej w tym regionie. Co więcej, integracja gospodarcza nowych państw członkowskich determinowała w ramach Unii przekształcenia strukturalne, a w efekcie wzrost gospodarczy i zwiększenie dobrobytu. Zarazem Niemcy miały ponieść największą część kosztów związanych z finansowaniem poszerzenia, były także najbardziej dotknięte ewentualnymi innymi, następującymi po uzyskaniu członkostwa obciążeniami.

Tab. 1. Handel zagraniczny RFN 2000–2004 (w mld euro)

	Eksport			Import		
	2000	2004	Zmiana w %	2000	2004	Zmiana w %
Razem	597,4	733,4	+23	538,3	577,4	+7
Europa	437,8	545,4	+25	374,9	415,5	+11
Kraje ESW-8	45,0	60,4	+34	42,6	57,8	+36
Republika Czeska	12,8	17,8	+39	12,8	17,0	+33
Estonia	0,4	0,7	+75	0,3	0,5	+67
Węgry	10,3	12,5	+21	10,6	13,4	+26
Łotwa	0,6	0,8	+33	0,4	0,4	0
Litwa	0,9	1,5	+67	0,6	0,7	+17
Polska	14,5	18,8	+30	11,9	15,9	+34
Słowenia	2,2	2,7	+23	2,6	2,3	-11,5
Słowacja	3,3	5,6	+70	3,4	7,6	+124

Źródło: *Die neue Europäische Union. Im vitalen Interesse Deutschlands? Studie zu Kosten und Nutzen der Europäischen Union für die Bundesrepublik Deutschland*, red. W. Wessels, U. Diedrichs, „Netzwerk Europäische Bewegung u. Europa Union Deutschland”, Berlin, Januar 2006, s. 32.

Niemieckie poparcie dla procesu rozszerzenia Unii Europejskiej determinowała w szerszej perspektywie europejska polityka stabilizacyjna. Wraz z akcesją nowe kraje członkowskie miały przejąć dorobek prawny i polityczne cele Unii. Fakt ten wpływał na polityczną i gospodarczą stabilizację w tych państwach, ponadto był warunkiem zapewnienia pokoju i bezpieczeństwa w Europie³.

Adenauer bis Gerhard Schröder, München 2003; M. Staach, *Handelsstaat Deutschland. Deutsche Außenpolitik in einem neuen internationalen System*, Paderborn–München–Wien–Zürich 2000.

³ F. Algieri, *Die erweiterte EU als internationaler Akteur*, „Der Bürger im Staat. Die Osterweiterung der EU” 2004, H. 1, s. 63–68.

Jednocześnie warunkiem przyjęcia państw Europy Środkowo-Wschodniej stało się wcześniejsze przeprowadzenie reformy systemu instytucjonalnego i procesu decyzyjnego w Unii. Wiązało się to z ideą równoległego „pogłębiania i poszerzania” Unii Europejskiej, sformułowaną przez koalicję CDU/CSU/FDP. Już w 1994 r. w kręgach chadeckich pojawiła się koncepcja wzmocnionej współpracy w ramach unijnych, mimo to, nie stała się ona oficjalnym stanowiskiem rządu federalnego. Projekt czołowych polityków frakcji chadeckiej, Wolfganga Schäublego i Karla Lamersa, był próbą rozstrzygnięcia dylematu – koniecznego pogłębiania integracji z jednej strony i równie niezbędnego poszerzenia z drugiej. Proponowali oni utworzenie „jądra”, a więc grupy państw wykazujących wolę pogłębiania procesu integracji i spełniających określone warunki. Zdaniem autorów tej koncepcji, Niemcy i Francja byłyby „trzonem silnego trzonu”, ponadto w jego skład wchodziłyby państwa Beneluksu⁴. Wzmocniona współpraca postrzegana była z jednej strony jako czynnik ułatwiający działanie Unii w obszarach objętych zasadą jednomyślności, z drugiej – jako katalizator przyszłych przemian tej organizacji.

Na stopień poparcia procesu rozszerzenia Wspólnot wpływał ponadto wynikający z niego wzrost wpłat wnoszonych do unijnego budżetu przez dotychczasowe państwa członkowskie, a w rezultacie podjęcie starań o zmniejszenie niemieckiej składki do unijnego budżetu⁵. Generalnie do jesieni 1998 r. w Niemczech rozważano dwie strategie poszerzania Unii Europejskiej o kraje Europy Środkowo-Wschodniej⁶:

- 1) pierwsza z nich zakładała równoległe rozpoczęcie rokowań akcesyjnych ze wszystkimi dziesięcioma państwami aspirującymi do członkostwa, w myśl tzw. modelu „startu liniowego” (zwolennikiem tej koncepcji była grupa badawcza Europa);
- 2) druga z nich, preferowana przez rząd CDU/CSU/FDP i Komisję Europejską, przewidywała rozpoczęcie negocjacji z pięcioma najbardziej zaawansowanymi krajami: Cyprzem, Czechami, Estonią, Polską, Węgrami i Słowenią.

Rola Niemiec w przygotowaniu i realizacji poszerzenia Unii Europejskiej o kraje Europy Środkowo-Wschodniej

Zmiana ekipy rządzącej w jesieni 1998 r. i objęcie rządów przez koalicję SPD/Sojusz'90/Zieloni nasuwała pytania o ciągłość i nowe priorytety w niemieckiej polityce zagranicznej⁷. Po raz pierwszy w historii Republiki Federalnej Niemiec żadna z partii politycznych tworzących poprzedni gabinet nie weszła w skład nowej koalicji rządowej. Zarazem obecność Sojuszu'90/Zielonych, partnera koalicyjnego o wyraźnie

⁴ Por.: T. Jäger, T. Middendorf, *Ordnungskonzepte für Europa. Die deutsch-französische Kerneuropa-Debatte und ihre Auswirkungen auf die Regierungskonferenz in Nizza*, „Zeitschrift für Politik” 2001, H. 3, s. 270-272.

⁵ Szerzej zob.: E. Firlej, *Stanowiska wybranych państw zachodnich w kwestii rozszerzenia Unii Europejskiej*, Warszawa 1998, s. 12-15.

⁶ E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec...*, s. 102.

⁷ *Ibidem*; J. J. Węc, *Ciągłość i zmiana w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa pod rządami nowej koalicji SPD/Sojusz'90/Zieloni. Analiza porozumienia koalicyjnego i deklaracji rządowej*, „Rocznik Polsko-Niemiecki” 1999, vol. 8, s. 187-199; F. R. Pfetsch, *Die rot-grüne Außenpolitik*, [w:] *Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002*, red. Ch. Egle, T. Ostheim, R. Zohlhüfner, Wiesbaden 2003, s. 381-398; E. Pond, *Rot-grüne Politik – wohin?*, „Internationale Politik” 1998, H. 11, s. 68-70.

pacyfistycznym profilu, nasuwała wątpliwości dotyczące spraw związanych z niemieckim wkładem w rozwój europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony. Przed nową koalicją SPD/Sojusz '90/Zieloni stanęły natomiast dwa fundamentalne wyzwania: zaangażowanie Bundeswehry w interwencję zbrojną NATO w Jugosławii oraz przygotowanie reformy Unii Europejskiej w obliczu jej planowanego rozszerzenia na wschód.

Poszerzenie Unii Europejskiej o kraje Europy Środkowo-Wschodniej było, w przekonaniu polityków gabinetu koalicyjnego, instrumentem politycznej „stabilizacji, dobrobytu i bezpieczeństwa” w Europie (Joschka Fischer)⁸. W związku ze słabością i niejasnością działań w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa wobec wydarzeń w Kosowie w 1999 r., „poszerzenie Unii Europejskiej nabrało decydującej, strategicznej wartości” (Ludger Volmer, minister stanu)⁹. Jednym z najważniejszych celów poszerzenia Unii Europejskiej była dla polityków koalicji rządowej „prewencyjna polityka bezpieczeństwa” (J. Fischer)¹⁰. Jednocześnie rząd federalny podkreślał znaczenie wypracowania europejskiej samodzielności militarnej, która „nie powinna być alternatywą”¹¹ w stosunku do NATO. Jej zadaniem było, w przekonaniu kanclerza Schrödera, „wzmocnienie zarówno Paktu Północnoatlantyckiego, jak i europejskiej wagi w NATO”¹². W tym kontekście podkreślał on szczególne zainteresowanie niemieckiego rządu włączeniem krajów europejskich, które są członkami NATO, ale nie należą do UE, do wspólnej polityki bezpieczeństwa. Pozwoliłoby to na wzmocnienie NATO, bowiem tylko „silna Europa, gotowa do samodzielnego podjęcia militarnej odpowiedzialności, jest najlepszą gwarancją długotrwałej obecności Stanów Zjednoczonych w Europie”¹³.

Strategia, którą kierował się rząd federalny w okresie pełnienia prezydencji w pierwszej połowie 1999 r., miała na celu szybkie zamknięcie negocjacji z państwami kandydującymi. Dzięki temu Niemcy, zdaniem kanclerza Schrödera, miały dowiedzieć, że „[...] są prawdziwym i szczerym adwokatem [...]” tych krajów¹⁴. Jednocześnie bezpośrednio przed objęciem przewodnictwa w Unii Europejskiej, kanclerz zastrzegł w deklaracji rządowej, ogłoszonej w Bundestagu 10 listopada 1998 r., że „partnerska integracja nowych krajów musi uwzględnić odpowiednie okresy przejściowe, zwłaszcza w kwestii swobodnego zatrudniania – nie z powodów gry na zwłokę, lecz aby integracja w pełni się udała”¹⁵. W podobnym tonie Schröder wy-

⁸ Por.: Rede des Vorsitzenden des Rates der Europäischen Union Joschka Fischer Bundesminister des Auswärtigen vor dem Europäischen Parlament am 12. Januar 1999 in Straßburg, Das Auswärtige Amt informiert, „Mittellung für die Presse”, 12 I 1999.

⁹ *Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Senographische Berichte. XIV. Wahlperiode*, 41. Sitzung, 8. Juni 1999, s. 3500.

¹⁰ Por.: wypowiedź Joschki Fischera w debacie 3 XII 1999 r., *Verhandlungen...*, 77. Sitzung, 3. Dezember 1999, s. 70865.

¹¹ Por.: wypowiedź kanclerza Gerharda Schrödera w debacie 8 VI 1999 r., *Verhandlungen...*, 41. Sitzung, 8. Juni 1999, s. 3486; oraz wypowiedź ministra stanu Güntera Verheugena w debacie 8 VI 1999 r., *Verhandlungen...*, 41. Sitzung, 8. Juni 1999, s. 3516.

¹² *Ibidem*, s. 3486.

¹³ Por.: wypowiedź kanclerza Gerharda Schrödera w debacie 16 XII 1999 r., *Verhandlungen...*, 79. Sitzung, 16. Dezember 1999, s. 7216.

¹⁴ *Verhandlungen...*, 31. Sitzung, 26. März 1999, s. 2575.

¹⁵ A. Rubinowicz, *Bez terminów, ale jak najszybciej*, „Gazeta Wyborcza”, 12 XI 1998; por.: J. J. Węc, *op. cit.*

powiadał się w parlamentarnej debacie 10 grudnia 1998 r.: „Nie będziemy stwarzać iluzji, lecz uwydatniać stan rzeczywisty, według którego będziemy określać poparcie akcesyjne”¹⁶.

Mimo zapowiedzianego „realizmu”, gabinet koalicyjny SPD/Sojusz’90/Zieloni nie posiadał konkretnej wizji przystąpienia krajów Europy Środkowo-Wschodniej do Wspólnot. Forsowano zatem koncepcję równoległego „pogłębienia” i „rozszerzenia” Unii Europejskiej na wschód. Dla frakcji koalicyjnych SPD/Sojuszu’90/Zielonych wspieranie procesu rozszerzenia było „zadaniem polityki wewnętrznej”¹⁷. W związku z tym dążono do wykluczenia z prac Konferencji Międzyrządowej 2000 kwestii, które mogłyby wpłynąć na opóźnienie akcesji nowych państw członkowskich. Świadczyła o tym m.in. wypowiedź ministra spraw zagranicznych, J. Fischera, w Parlamencie Europejskim 12 stycznia 1999 r.:

koncentrowanie się na zdolności do poszerzenia struktur unijnych – a sukces zamknięcia Agendy 2000 jest w tym przypadku nieodzowny – nie oznacza odsuwania w czasie poszerzenia [...]. Zdolność do poszerzenia i do przystąpienia muszą następować równolegle. Im wcześniej Unia Europejska przeprowadzi konieczne reformy oraz im intensywniej państwa kandydujące będą wprowadzać własne wewnętrzne reformy, tym szybciej i łagodniej następować będzie proces poszerzenia¹⁸.

Dyskusje towarzyszące negocjacjom akcesyjnym w państwach członkowskich skupiały się przede wszystkim na finansowych aspektach poszerzenia. Stanowisko Niemiec w tej kwestii wiązało się z potrzebą redukcji niemieckiej składki do budżetu Unii Europejskiej oraz przeprowadzeniem kompleksowej reformy wspólnej polityki rolnej i polityki strukturalnej. Rząd SPD/Sojusz’90/Zieloni zawarł te postulaty już w porozumieniu koalicyjnym z 20 października 1998 r. Mowa była w nim o koniecznej reformie unijnych finansów, mającej na celu sprawiedliwszy podział nie tylko dochodów, ale i wydatków budżetowych: „[...] reforma systemu finansowania Unii Europejskiej musi doprowadzić do sprawiedliwego podziału składek między państwami członkowskimi przede wszystkim poprzez reformę po stronie wydatków”¹⁹. By zmniejszyć niemiecki wkład do budżetu UE, proponowano wprowadzenie zasady współfinansowania przez państwa członkowskie bezpośrednich subwencji rolniczych.

W tym celu koalicja rządząca konsekwentnie dążyła do osiągnięcia porozumienia dotyczącego „Agendy 2000”, czyli uzgodnienia polityki finansowej Unii na lata 2000–2006. 10 grudnia w wystąpieniu na forum Bundestagu, Schröder zastrzegł: „nie chcemy w Europie kontynuacji polityki, zjednywania sobie sąsiadów wpłatami netto [...], obciążeniami uciążliwymi dla naszego budżetu”²⁰. Wypracowanie pod-

¹⁶ *Verhandlungen...*, 14. Sitzung, 10. Dezember 1998, s. 824.

¹⁷ Por.: Antrag der Fraktion SPD und der Fraktion Bündnis’90/Die Grünen, Flankierung der Erweiterung der Europäischen Union als innenpolitische Aufgabe, 5 XII 2000, BT-Drucksache 14/4486.

¹⁸ Por.: Rede des Vorsitzenden des Rates der Europäischen Union Joschka Fischer...

¹⁹ Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert, Koalitionsvereinbarung vom 20. Oktober 1998 zwischen der SPD und dem Bündnis 90/Die Grünen für den 14. Deutschen Bundestag, „Das Parlament”, 30 X 1998, nr 45, Dokumentation, s. 9; Regierungserklärung mit anschließender Aussprache, 3. Sitzung des 14. Deutschen Bundestages am 10. November 1998, „Das Parlament”, 20 XI 1998, nr 48, Dokumentation, s. 3-4.

²⁰ Regierungserklärung des Bundeskanzlers, Vorschau auf den Europäischen Rat in Wien am 11./12. Dez. 1998 und Ausblick auf die deutsche Präsidentschaft in der ersten Jahreshälfte 1999, *Verhandlungen...*, 14. Sitzung, 10. Dezember 1998, s. 822.

staw finansowych poszerzenia, zdaniem kanclerza, równoznaczne było ze „stworzeniem fundamentu polityki Wspólnot”, z kolei z kwestią sprawiedliwego podziału składek do unijnego budżetu wiązało się poparcie niemieckiego społeczeństwa dla idei integracji²¹.

Uchwalona na spotkaniu Rady Europejskiej w Berlinie (24–25 marca 1999 r.) „Agenda 2000”²² nie przyniosła gruntownej reformy wspólnej polityki rolnej, strukturalnej i finansowej²³, choć określono zasady włączenia do tych obszarów nowych państw członkowskich²⁴. Nie ustalono również terminu poszerzenia. Osiągnięciem było jednak przyjęcie perspektywy finansowej na lata 2000–2006, uwzględniającej środki na pokrycie kosztów strategii akcesyjnej. Jednocześnie rządowi federalnemu nie udało się uzyskać zasadniczej redukcji niemieckiej składki do unijnego budżetu²⁵. Mimo to, wypracowane porozumienie interpretowane było przez polityków partii koalicyjnych jako „fundament” rozszerzenia Unii Europejskiej (G. Schröder) oraz „decyzja na rzecz Europy” (J. Fischer)²⁶, choć nie powiodło się „przeforsowanie tego wszystkiego, co chcieliśmy” (G. Schröder)²⁷. Przez koalicję rządzącą pozytywnie postrzegane było przede wszystkim ustalenie limitu wydatków unijnych na 1,27% łącznego dochodu narodowego państw członkowskich.

Zgodnie z postanowieniami Rady Europejskiej w Luksemburgu (12–13 grudnia 1997 r.), 31 marca 1998 r. rozpoczęły się negocjacje akcesyjne z sześcioma państwami kandydującymi, tzw. grupą luksemburską (Estonią, Polską, Czechami, Węgrami, Słowenią i Cyprem). Na mocy decyzji Rady Europejskiej w Helsinkach (10–11 grudnia 1999 r.), 15 lutego 2000 r. zapoczątkowany został proces negocjacji z tzw. grupą helsińską (Litwą, Łotwą, Słowacją, Bułgarią, Rumunią i Malcią)²⁸. Podkreślono wówczas, że każde państwo będzie oceniane na podstawie swoich własnych zasług²⁹. Zasada tzw. „regat”³⁰ miała odnosić się zarówno do otwierania rozdziałów negocjacyjnych, jak i przebiegu procesu negocjacyjnego.

W deklaracji rządowej, poświęconej zbliżającemu się posiedzeniu Rady Europejskiej w Helsinkach, kanclerz Schröder zapowiedział niemieckie wsparcie dla otwarcia negocjacji akcesyjnych z Łotwą, Litwą, Słowacją, Bułgarią, Rumunią i Malcią. Zastrzegł jednak, że stopień dojrzałości do członkostwa każdego z tych państw musi zostać „jasno zróżnicowany w trakcie konkretnych negocjacji”. Ponadto Schröder apelował w swoim wystąpieniu o przyznanie Turcji statusu państwa kandydującego.

²¹ *Ibidem*, s. 819–20.

²² Por.: L. J. Jasiński, *Reforma Unii Europejskiej z perspektywy Unii i Polski*, Warszawa 1998, s. 24–36.

²³ Por.: M. Dauderstädt, *Von der Ostpolitik zur Osterweiterung: Deutschlands Außenpolitik und die postkommunistischen Beitrittsländer*, Bonn 2002, <http://library.fes.de/fulltext/id/01179toc.htm>.

²⁴ Por.: B. Koszel, *Francja i Niemcy w procesie integracji Polski ze Wspólnotami Europejskimi/Unią Europejską (1998–2002)*, Poznań 2003, s. 104–105.

²⁵ Niemiecki wkład netto do budżetu UE zmniejszył się z 60% do 50%, por.: G. Müller-Brandeck-Bocquet et al., *Deutsche Europapolitik von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*, Opladen 2002, s. 174.

²⁶ *Verhandlungen...*, 31. Sitzung, 26 März 1999, s. 2570–2614.

²⁷ *Ibidem*, s. 2574.

²⁸ Turcja uzyskała status państwa kandydującego do UE.

²⁹ Ł. Szymczyk, T. Ciszak, *Konkluzje Rady Europejskiej w Helsinkach*, „Biuletyn Analiz UKiE” 2000, nr 2, <http://www.biuletyn.ukie.gov.pl>.

³⁰ Por.: F.-L. Altmann, *EU-Osterweiterung: eine komparative Bewertung der Fortschrittsberichte von zehn Kandidaten*, [electronic ed.], Bonn 2001, <http://library.fes.de>, s. 2.

Nie możemy z jednej strony eksponować strategicznego znaczenia Turcji dla Europy [...], zobowiązać ją do przestrzegania europejskich standardów, jeśli z drugiej strony nie jesteśmy gotowi na otwarcie przed nią wyraźnej, europejskiej perspektywy, która musiałaby wyjść ponad unię celną – argumentował kanclerz.

W związku z tym, rząd federalny stanął na stanowisku przyznania Turcji statusu państwa kandydującego do członkostwa w UE. Jednocześnie Schröder oznajmił, że perspektywa członkostwa zarówno Turcji, jak i innych państw, nierozzerwalnie związana jest z wypełnieniem kryteriów kopenhaskich. Co więcej, nie był to „czek *in blanco*”³¹.

16 grudnia 1999 r., komentując na forum Bundestagu postanowienia Rady Europejskiej w Helsinkach, kanclerz Schröder jeszcze raz powtórzył, że „żadne z państw kandydujących [...] nie miało darmowego biletu do członkostwa”³².

8 listopada 2000 r. Komisja Europejska opublikowała kolejną edycję *Raportów okresowych*, w których oceniła stan przygotowania krajów kandydujących do członkostwa. Jednocześnie zapowiedziano wypracowanie dalszej strategii negocjacyjnej, z perspektywą ich zakończenia. W ślad za tym, w grudniu 2000 r., ukazała się broszura frakcji parlamentarnej SPD *Poszerzenie Unii Europejskiej. Projekt dla pokoju, stabilizacji i wzrostu. 25 odpowiedzi na najważniejsze pytania*. W przekonaniu socjaldemokratów, „po raczej technicznym procesie negocjacyjnym, rokowania wkraczą w rozstrzygającą fazę”³³. I, jak podkreślał w listopadzie 2001 r. minister stanu Christoph Zöpel, chodziło o obszary mające decydujące implikacje finansowe³⁴. Pierwsze akcesje, zdaniem frakcji SPD, możliwe byłyby po ratyfikacji traktatu z Nicei i zamknięciu negocjacji akcesyjnych, czyli najwcześniej w 2004/2005 r.³⁵ Jeśli chodzi o okresy przejściowe, dostrzegano potrzebę ich wprowadzenia w celu „ogarnięcia politycznych i socjalnych problemów uwarunkowanych poszerzeniem”. W związku z tym, w interesie państw członkowskich należało wprowadzić regulacje przejściowe dla regionów granicznych w Niemczech, Austrii i Włoszech w obszarze czterech podstawowych wolności, charakteryzujących jednolity rynek Unii Europejskiej³⁶.

Wrażliwą kwestią rokowań akcesyjnych w obszarze „swobodnego przepływu osób” był przepływ pracowników i swobodny dostęp obywateli państw kandydujących do unijnych rynków pracy³⁷. Obawy społeczeństwa niemieckiego wiązały się głównie z różnicami wynagrodzeń, wysokim poziomem bezrobocia w niektórych krajach Europy Środkowo-Wschodniej oraz bezpośrednim sąsiedztwem, które mogłoby pociągnąć za sobą nasilenie się ruchów migracyjnych. Takie niepokoje były w przekonaniu niemieckich polityków szczególnie uzasadnione w landach graniczących z Polską i Czechami. Ponadto wskazywano na niebezpieczeństwo związane ze

³¹ *Verhandlungen...*, 77. Sitzung, 3. Dezember 1999, s. 7062.

³² *Verhandlungen...*, 79. Sitzung, 16. Dezember 1999, s. 7213-7215.

³³ Die Osterweiterung der Europäischen Union. Das Projekt für Frieden, Stabilität und Wachstum in Europa. 25 Antworten auf die wichtigsten Fragen. SPD Bundestagsfraktion, Dezember 2000, s. 15.

³⁴ *Verhandlungen...*, 201. Sitzung, 15. November 2001, s. 19732.

³⁵ Die Osterweiterung der Europäischen Union. Das Projekt für Frieden..., s. 15.

³⁶ *Ibidem*, s. 17.

³⁷ Por.: A. Mayhew, *Rozszerzenie Unii Europejskiej. Analiza negocjacji akcesyjnych z państwami kandydującymi z Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 2002, s. 60-62.

wzrostem nielegalnej imigracji oraz przestępczości, w związku z niewystarczającym zabezpieczeniem wschodnich granic państw kandydujących³⁸. Niemniej dostrzegano potrzebę napływu imigrantów, uwarunkowaną procesem „starzenia się” niemieckiego społeczeństwa oraz stale wzrastającym zapotrzebowaniem na określone grupy zawodowe, takie jak lekarze, informatycy³⁹ czy też na pracowników sezonowych w gastronomii, hotelarstwie, rolnictwie i budownictwie.

W związku z nasilającymi się niepokojami niemieckiego społeczeństwa wobec przyjęcia nowych państw członkowskich, duży zamęt wywołała wypowiedź komisarza Güntera Verheugena dla dziennika „Süddeutsche Zeitung” we wrześniu 2000 r.⁴⁰ Przyznał on co prawda, że niemieckie społeczeństwo „wykazuje tendencję do artykułowania w większym stopniu niebezpieczeństw [...], niż korzyści” związanych z poszerzeniem. Niemniej, mając na uwadze obawy wynikające przede wszystkim z napływu taniej siły roboczej z krajów Europy Środkowo-Wschodniej i traktując cały projekt rozszerzenia UE jako „dzieło elit politycznych”, Verheugen rozważał zasadność przeprowadzenia referendum na temat przystąpienia nowych państw. W jego przekonaniu, zmusiłoby ono elity polityczne do skonfrontowania realizowanej polityki europejskiej z obawami i oczekiwaniami społeczeństwa. Przy czym podkreślił, iż niemiecka konstytucja nie przewidywała możliwości odwołania się do instrumentu referendum, niezbędna byłaby zatem jej zmiana⁴¹. Mimo to zarówno sam Verheugen, jak i przedstawiciele rządu federalnego w swoich późniejszych wypowiedziach wykluczyli taką ewentualność⁴². Również chadecka opozycja odrzuciła możliwość przeprowadzenia w Niemczech referendum na temat poszerzenia UE na wschód⁴³.

Zarówno porozumienie koalicyjne, podpisane przez SPD i Sojusz '90/Zielonych 20 października 1998 r., jak i deklaracja rządowa z 10 listopada 1998 r., zapowiadały konieczność wprowadzenia „odpowiednich” okresów przejściowych w obszarze swobodnego dostępu obywateli nowych państw członkowskich do wspólnotowych rynków pracy⁴⁴.

Zapowiedzi te zostały sprecyzowane przez kanclerza Schrödera 18 grudnia 2000 r. podczas konferencji „Rozszerzenie Unii Europejskiej” w Weiden, w Bawarii. W tzw. „Pięciopunktowym programie w sprawie swobodnego przepływu osób” przedstawił on stanowisko rządu federalnego w odniesieniu do prowadzonych nego-

³⁸ Por.: EU-Erweiterung und Arbeitnehmerfreizügigkeit. Öffentliche Anhörung vom 4. April 2001, Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union, Texte und Materialien, Berlin, Mai 2001.

³⁹ W lipcu 2000 roku rząd federalny wprowadził tzw. Green Card, umożliwiającą zagranicznym specjalistom (w liczbie 20 tys.) z wyższym wykształceniem uzyskanie prawa legalnego pobytu i zatrudnienia w RFN na okres 5 lat.

⁴⁰ *Vorschlag ist moralisch falsch*, „Süddeutsche Zeitung”, 5 IX 2000, s. 5; SZ-Interview mit Wladyslaw Bartoszewski, *Der Volksentscheid wäre nur ein Vorwand*, *ibidem*, 8 IX 2000, s. 14.

⁴¹ SZ-Interview mit Günter Verheugen, *Das Volk soll über die EU-Erweiterung entscheiden*, „Süddeutsche Zeitung”, 2 IX 2000, s. 14; A. Oldag, S. Ulrich, *Verheugen will Referendum über EU-Erweiterung*, *ibidem*, s. 1.

⁴² Por.: *Verheugen stößt im In- und Ausland auf Ablehnung*, „Süddeutsche Zeitung”, 5 IX 2000, s. 1; SZ-Interview mit Joschka Fischer, *Ich habe nichts gegen Volksentscheide*, *ibidem*, 9 IX 2000, s. 13.

⁴³ Europa vereinigen – Chancen und Herausforderungen der EU-Erweiterung..., s. 3; por.: wypowiedź Güntera Glosera (CDU/CSU) w debacie 12 IX 2000, *Verhandlungen...*, 116. Sitzung, 12. September 2000, s. 11134.

⁴⁴ Por. *Aufbruch und Erneuerung...*

cjacji akcesyjnych w tej materii⁴⁵. Schröder oświadczył, że Niemcy domagać się będą, od dnia akcesji państw kandydujących, siedmioletniego okresu przejściowego przy otwieraniu się unijnego rynku pracy dla pracowników z tych krajów. Uzasadniając niemieckie stanowisko w tej materii, kanclerz odwołał się do „obaw i niepewności” ludności zamieszkującej tereny przygraniczne. Wprowadzenie z dniem rozszerzenia UE pełnej swobody przepływu pracowników z krajów Europy Środkowo-Wschodniej wywołałoby bowiem „niemożliwe do przewyciężenia” problemy na niemieckim rynku pracy⁴⁶.

Powyższy program był zarazem przejawem dążeń rządu federalnego do jak najszybszego przeprowadzenia i zamknięcia wewnątrzpolitycznych kontrowersji na temat ograniczeń w dostępie pracowników z państw kandydujących do niemieckiego rynku pracy. Chodziło o zakończenie rokowań w tym rozdziale do końca 2001 roku, tak aby, jak oświadczył komisarz Verheugen, wykluczyć tę „wybuchową” kwestię z kampanii poprzedzającej wybory do Bundestagu w 2002 roku⁴⁷.

W ślad za tym, koalicja rządząca opowiadała się za ukierunkowaną imigracją zarobkową z krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Kontrolowana i monitorowana migracja siły roboczej byłaby postrzegana przez społeczeństwo nie jako zagrożenie, ale szansa. Co więcej, wzmocniłaby wśród obywateli poczucie zaufania w „polityczne sterowanie procesem rozszerzenia UE”⁴⁸. Mimo akcentowanych przez niemieckie instytuty naukowe korzyści związanych z otwarciem rynków dla dotychczasowych państw członkowskich⁴⁹, SPD i Sojusz '90/Zieloni skłaniali się ku stanowisku niemieckich związków zawodowych⁵⁰.

W ślad za tym Niemcy postulowały w negocjacjach akcesyjnych wprowadzenie okresów przejściowych w otwieraniu niemieckiego rynku pracy dla pracowników z Europy Środkowo-Wschodniej. Stanowisko koalicji SPD/Sojuszu '90/Zielonych w tej kwestii obejmowało „pięć punktów” sformułowanych przez kanclerza Schrödera⁵¹. Po pierwsze, domagano się ustanowienia siedmioletnich ograniczeń w swobodnym przepływie pracowników z krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Po drugie, chodziło o stworzenie „elastycznego modelu”, pozwalającego na ewentualne skrócenie okresów przejściowych po pięciu latach od dnia akcesji. Po trzecie, dopuszczano możliwość skrócenia czasu obowiązywania ograniczeń, jeśli w państwie nimi objętym zostałyby ku temu stworzone warunki. Po czwarte, jeśli istniałoby zapotrzebowanie na siłę roboczą, dopuszczano możliwość jednostronnego otwierania rynków pracy przez

⁴⁵ Por.: Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion..., s. 49.

⁴⁶ P. Fahrenholz, Kanzler: Arbeitsmarkt für Osteuropäer erst nach Frist öffnen, „Süddeutsche Zeitung”, 19 XII 2000, s. 5.

⁴⁷ Schröders EU-Vorschlag stößt auf Ablehnung, „Süddeutsche Zeitung”, 20 XII 2000, s. 9; A. Oldag, Im Osten geht die Rechnung auf, *ibidem*, s. 4.

⁴⁸ Por.: Die Weichen für die Erweiterung der Europäischen Union richtig stellen. Antrag der Fraktionen SPD und Bündnis '90/Die Grünen, 6.03.2001, BT-Drucksache 14/5447.

⁴⁹ Por.: C. Herma, Koszty i korzyści rozszerzenia UE – wybrane analizy niemieckich instytutów naukowych, „Biuletyn Analiz UKiE” 2000, nr 3, <http://www.biuletyn.ukie.gov.pl>; M. Bauchmüller, Angst vor zu viel Freizügigkeit, „Süddeutsche Zeitung”, 21 V 2001, s. 24.

⁵⁰ C. Herma, *op. cit.*, s. 58; por.: EU-Erweiterung und Arbeitnehmerfreizügigkeit. Öffentliche Anhörung vom 4. April 2001, Texte und Materialien, Berlin, Mai 2001.

⁵¹ Por.: wypowiedź kanclerza Gerharda Schrödera w debacie parlamentarnej 19 I 2001, *Verhandlungen...*, 144. Sitzung, 19. Januar 2001, s. 14114.

obecne państwa członkowskie przed upływem okresów przejściowych i w ramach przepisów krajowych. Po piąte, domagano się wprowadzenia okresów przejściowych w niektórych sektorach usług, zwłaszcza w budownictwie i rzemiośle⁵².

Zbliżające się wybory parlamentarne, a także sceptyczny stosunek społeczeństwa niemieckiego do poszerzenia utrudniały przyjęcie przez rząd federalny wspólnego stanowiska państw członkowskich w dziedzinie „Rolnictwa”⁵³. Pod koniec stycznia 2002 r., Komisja Europejska zaproponowała stopniowe wprowadzenie dopłat bezpośrednich dla rolników z nowych państw członkowskich. Początkowo miały one osiągnąć poziom 25% dotychczasowych płatności bezpośrednich, by w 2013 r. dojść do 100%, czyli poziomu obowiązującego wówczas w UE⁵⁴. Propozycje te wywołały sprzeciw RFN. Aczkolwiek, zgodnie z szacunkami niemieckiego ministra finansów Hansa Eichela, pełne włączenie państw kandydujących do mechanizmów wsparcia unijnego rolnictwa podwoiłoby obciążenie finansowe netto RFN z 10 do 20 mld euro. Natomiast ich stopniowe wprowadzanie zgodnie z propozycjami Komisji Europejskiej powodowałoby wzrost jedynie o 2 mld euro⁵⁵. Taką postawę rządu federalnego determinował również niekorzystny stan niemieckich finansów. Deficyt budżetowy RFN na początku 2002 r. wyniósł 2,7%, co groziło konsekwencjami określonymi w Pakcie Stabilizacji i Wzrostu⁵⁶.

W stanowisku z lutego 2002 r. rząd niemiecki obstawał przy przerzuceniu środków z pierwszego filaru wspólnej polityki rolnej, przeznaczonych na płatności bezpośrednie, do filaru drugiego. W konsekwencji wzrosłyby unijne środki na objęty nim rozwój regionów wiejskich i wspieranie środowiska, dodatkowo byłyby one współfinansowane z budżetów krajowych. Rząd SPD/Sojusz'90/Zieloni odrzucał zatem dopłaty bezpośrednie dla rolników państw kandydujących. Natomiast podkreślał, że płatności te zostały wprowadzone dla producentów rolnych jako rekompensata obniżek cen na rynkach światowych. Co więcej, w przekonaniu gabinetu, były to „szkodliwe subwencje”, które powinny zostać zniesione również w przypadku starych państw członkowskich. Zdaniem niemieckiej minister rolnictwa Renate Künast (Sojusz'90/Zieloni), premie dla małych gospodarstw, niezależne od wielkości produkcji, byłyby o wiele korzystniejszym rozwiązaniem dla państw kandydujących, w tym przede wszystkim dla Polski⁵⁷. Oznaczało to przesunięcie zasadniczych decyzji w tym zakresie na planowane w październiku 2002 r. nieformalne spotkanie Rady Europejskiej w Brukseli⁵⁸.

Po jesiennych wyborach do Bundestagu w 2002 r., w nowej umowie koalicyjnej, podpisanej 16 października 2002 r., rząd SPD/Sojusz'90/Zieloni deklarował dążenie do zakończenia rokowań akcesyjnych oraz przyjęcie dziesięciu nowych

⁵² Por.: Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion..., s. 46.

⁵³ W. Didzoleid, D. Koch, *Schröders Schuld*, „Der Spiegel”, 3 VI 2002, s. 52.

⁵⁴ C. Bolesch, A. Hagelücken, *Kein Angebot für Länder zweiter Klasse*, „Süddeutsche Zeitung”, 31 I 2002, s. 20.

⁵⁵ W. Didzoleid, D. Koch, *op. cit.*

⁵⁶ G. Müller-Brandeck-Bocquet, *op. cit.*, s. 190.

⁵⁷ *Bund fordert EU-Agrar-Reform*, „Süddeutsche Zeitung”, 28 II 2002, s. 22.

⁵⁸ Por.: D. Brössler, „Gefährlich für ganz Europa”. Kandidaten fürchten Verzögerung, „Süddeutsche Zeitung”, 24 X 2002, s. 10; C. Bolesch, *Gipfeltreffen der EU: Ein Streit ums Geld belastet die geplante Erweiterung der Gemeinschaft um zehn Staaten*, *ibidem*, s. 10.

członków w poczet państw Unii Europejskiej, zgodnie z postanowieniami Rady Europejskiej w Laeken (14–15 grudnia 2001 r.). Koalicja SPD/Sojusz'90/Zieloni opowiadała się w dalszym ciągu za redukcją unijnych wydatków na rolnictwo⁵⁹.

25 października 2002 r. na spotkaniu Rady Europejskiej w Brukseli uzgodniono, że w 2004 r. wszystkie kraje członkowskie otrzymają 25% dopłat bezpośrednich do produkcji rolnej. W 2007 r. wydatki z budżetu UE na dopłaty bezpośrednie dla rolników miały ulec zamrożeniu na poziomie z 2006 r. (powiększony o stopień inflacji, nie więcej niż o 1%). Był to kompromis pomiędzy postulatami Schrödera (nominalne zamrożenie wydatków w okresie 2006–2013) i Chiraca (utrzymanie dotychczasowych zasad funkcjonowania wspólnej polityki rolnej do 2006 r.). Niemiecki kanclerz nie akceptował ponadto francuskiej propozycji objęcia dopłatami w 2007 r. Bułgarii i Rumunii. Oba te kraje, ze względu na wielkość sektora rolnego, jak komentował tygodnik „Der Spiegel”, otrzymałyby „o połowę więcej dopłat bezpośrednich, niż suma płatności dziesięciu państw, które uzyskiwałyby członkostwo w 2004 r.” Co więcej, implikacją brukselskiego rozwiązania byłby wzrost wydatków na rolnictwo w 2013 r. z 48,6 mld do 51,2 mld euro⁶⁰. Oczywiście było, że osiągnięty kompromis nie spełniał niemieckich oczekiwań⁶¹.

Na spotkaniu Rady Europejskiej w Kopenhadze 12–13 grudnia 2002 r., szefowie państw i rządów państw członkowskich podjęli decyzję o zakończeniu rokowań akcesyjnych z dziesięcioma kandydatami. W myśl przyjętych tam postanowień, z dniem 1 maja 2004 r. Estonia, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Słowacja, Słowenia, Czechy, Węgry i Cypr⁶² stały się pełnoprawnymi członkami Unii Europejskiej. W przypadku Bułgarii i Rumunii zapowiedziano kontynuację negocjacji akcesyjnych, które miały wejść w końcową fazę w 2007 r. W sprawie Turcji uzgodniono przesunięcie decyzji na temat otwarcia negocjacji akcesyjnych do spotkania Rady Europejskiej w grudniu 2004 r.⁶³

Do trzech najbardziej kontrowersyjnych zagadnień, które były przedmiotem rozmów w Kopenhadze, należały: wysokość wpłat nowych państw członkowskich do unijnego budżetu, rekompensaty budżetowe oraz wysokość dopłat bezpośrednich⁶⁴. Istotnym osiągnięciem negocjacyjnym z punktu widzenia państw kandydujących była akceptacja stopniowego wprowadzenia dopłat bezpośrednich dla rolników

⁵⁹ Der Koalitionsvertrag. Dokumentation der Vereinbarung zwischen der SPD und Bündnis'90/Die Grünen über das Arbeitsprogramm der Bundesregierung in der 15. Legislaturperiode, Berlin, den 16. Oktober 2002, „Das Parlament”, 21-18 X 2002, s. 18-24.

⁶⁰ *Brüsseler Kuhhandel*, „Der Spiegel”, 28 X 2002, s. 18.

⁶¹ A. Hagelüken, *Der Euro steckt im Detail. Schröder sagt, er habe eine Explosion der Agrarkosten verhindert – völlig gedeckelt aber sind die Ausgaben nicht*, „Süddeutsche Zeitung”, 26 X 2002, s. 6; Ch. Wernicke, *Schuld ist immer der Dolmetscher. Beim Kompromiss über die EU-Agrarsubventionen hat sich Chirac durchgesetzt – Schröder spricht von Missverständnissen*, *ibidem*, 28 X 2002, s. 6.

⁶² W Kopenhadze nie udało się rozstrzygnąć kwestii cypryjskiej, w związku z czym zastosowanie unijnego *acquis* nie obejmuje tureckiej części wyspy; por. Ch. Schlötzer, *Der EU-Gipfel in Kopenhagen: Die Union besiegelt ihre historische Erweiterung – doch im Blickpunkt steht der Problemfall Türkei. Die Datumsgrenze*, „Süddeutsche Zeitung”, 13 XII 2002, s. 8; *idem*, „Eine historische Chance”. UN-Initiative sieht zwei gleichberechtigte Teilstaaten vor, *ibidem*, 13 XI 2002, s. 6.

⁶³ *Idem*, *Die Datumsgrenze. Bis zuletzt rangen die Türkei und die EU-Staaten um einen Termin für den Beginn von Beitrittsverhandlungen*, *ibidem*, 13 XII 2002, s. 8.

⁶⁴ Por.: B. Lippert, *Von Kopenhagen bis Kopenhagen: Eine erste Bilanz der EU-Erweiterungspolitik*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2003, B. 1-2, s. 7-15.

z krajów Europy Środkowo-Wschodniej. W pierwszym roku członkostwa miały one wynieść 25% dotychczasowych płatności, w 2005 r. 30%, a w 2006 r. – 35%. Ponadto nowe państwa członkowskie uzyskały zgodę na podwyższenie płatności bezpośrednich odpowiednio do 55%, 60% i 65% w 2006 r., dzięki dofinansowaniu z budżetów krajowych oraz przesunięciu części środków z drugiego filaru wspólnej polityki rolnej (rozwój obszarów wiejskich)⁶⁵. Jedynie w przypadku Cypru i Słowenii wysokość wsparcia z budżetu narodowego miała być wyższa niż w pozostałych państwach kandydujących⁶⁶.

19 grudnia 2002 r. w debacie poświęconej результатам spotkania Rady Europejskiej w Kopenhadze kanclerz Schröder mówił o „zjednoczeniu Europy”, o scaleniu tego, „co już zawsze należało do siebie”. Jego zdaniem, „Kopenhaga otwiera nowy rozdział europejskiej historii” oraz „zamyka europejskie dzieło zjednoczenia kontynentu”⁶⁷. Schröder przyznał, że kwestia finansowania poszerzenia była „ważnym aspektem niemieckiej strategii negocjacyjnej”, wobec czego osiągnięty w Kopenhadze rezultat stał się „dobrym zrównoważeniem między tym, co było finansowo do przyjęcia, polityczną koniecznością oraz tym, czego potrzebują państwa kandydujące”. Z kolei do sukcesów zaliczył utrzymanie do 2013 r., przyjętego w oparciu o francusko-niemieckie porozumienie, brukselskiego kompromisu w sprawie zamrożenia wydatków na rolnictwo. Pozwoli to, w jego przekonaniu, na „trzymanie w garści” największego finansowego ryzyka związanego z poszerzeniem UE⁶⁸.

Rozstrzygnięcie problemu dopłat bezpośrednich dla rolników z nowych państw członkowskich Schröder uznał za „jednoznaczny dowód na to, że pomimo przeciwnych interesów, Europą można kierować, gdyż jest zdolna do pragmatycznych rozwiązań”. Regulacje swobodnego przepływu pracowników z krajów Europy Środkowo-Wschodniej kanclerz zinterpretował jako „dowód zdolności do przewidywania oraz politycznej odpowiedzialności” zarówno ze strony państw członkowskich, jak i kandydujących. Siedmioletnie okresy przejściowe w tym obszarze miały pozwolić na „rozsądne” uregulowanie dostępu do niemieckiego rynku pracy w pierwszych „krytycznych” latach członkostwa. Jeśli chodzi o podjęte w tym celu środki i możliwe nasilenie ruchów migracyjnych, należałoby je, w przekonaniu kanclerza, „wyraźnie” relatywizować, m.in. w zależności od tempa wzrostu gospodarczego nowych państw członkowskich⁶⁹. Data zakończenia negocjacji akcesyjnych z Bułgarią i Rumunią, zdaniem kanclerza, miała zależeć „tylko i wyłącznie” od zdolności tych państw do członkostwa, mierzonej według przyjętych kryteriów⁷⁰.

W swojej deklaracji Schröder poruszył zagadnienia związane z „odnowieniem” współpracy francusko-niemieckiej, transatlantyckim partnerstwem ze Stanami

⁶⁵ Por.: *Warunki członkostwa Polski w UE na tle wyników negocjacji akcesyjnych pozostałych państw kandydujących Grupy z Laeken*, „Biuletyn Analiz UKiE” 2003, nr 11, <http://www.biuletyn.ukie.gov.pl>; E. Kawecka-Wyrzykowska, *Okresy przejściowe w Traktacie o przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa 2000, s. 235-237.

⁶⁶ *Warunki członkostwa Polski w UE na tle wyników negocjacji...*

⁶⁷ *Verhandlungen...*, 16. Sitzung, 19. Dezember 2002, s. 1182.

⁶⁸ *Ibidem*, s. 1183-1184.

⁶⁹ *Ibidem*, s. 1184.

⁷⁰ *Ibidem*, s. 1185.

Zjednoczonymi, a także z wyznaczeniem granic poszerzonej Europy. Z tym ostatnim zagadnieniem wiązała się perspektywa członkostwa Turcji. Był to także przedmiot rozbieżnych poglądów pomiędzy koalicją rządzącą a opozycją. Schröder bronił swojego stanowiska w tej materii, podkreślając, że aby ubiegać się o członkostwo w UE, Turcja musiałaby spełniać tzw. kryteria kopenhaskie. UE ze swojej strony musiałaby być zdolna do prowadzenia skutecznej polityki. Jednocześnie wysuwał argumenty przemawiające za możliwością przyjęcia Turcji do UE. Pełniłaby ona funkcję „pomostu między Europą kontynentalną z jednej strony, a wschodnim obszarem śródziemnomorskim z drugiej”. Komentując stanowisko opozycji w tej sprawie, Schröder skoncentrował się na dwóch problemach. Po pierwsze, wykluczając członkostwo Turcji w UE, obwarowane jednoznacznymi warunkami, chadecy działaliby sprzecznie z tradycją niemieckiej polityki europejskiej. Natomiast zachowanie tej tradycji, przekonywał kanclerz, właśnie w niemieckim interesie „nie powinno zostać zaprzeczane na rzecz partyjnych i wyborczych pobudek”. Po drugie, ostrzegał opozycję przed „nowym Kulturkampfem” w tej sprawie, czyli ujmowaniem członkostwa Turcji z punktu widzenia konfliktu między chrześcijańskim Zachodem a islamem⁷¹.

Niemieccy chadecy jeszcze przed spotkaniem Rady Europejskiej w Kopenhadze opowiadali się jednoznacznie przeciw członkostwu Turcji w UE. W przekonaniu deputowanych CDU i CSU, celem Unii Europejskiej i Niemiec winno być gospodarcze, polityczne i instytucjonalne powiązanie Turcji ze Wspólnotami, jednakże bez możliwości członkostwa⁷². Angela Merkel, nawiązując do stanowiska Stanów Zjednoczonych w tej sprawie, skrytykowała kanclerza Schrödera za czynienie z kwestii członkostwa Turcji przedmiotu „kompensacyjnych interesów w zamian za niedotrzymanie politycznych obietnic”. Bowiem „członkostwo w UE i NATO to dwie różne rzeczy. [...] O tym, kto zostanie członkiem UE, winni zdecydować na własną odpowiedzialność sami Europejczycy”⁷³. Była to aluzja do amerykańsko-niemieckich kontrowersji wokół kwestii irackiej⁷⁴.

Niemcy wobec przyszełego kształtu i funkcjonowania Unii Europejskiej

Powstanie jesienią 2005 r. rządów Wielkiej Koalicji CDU/CSU/SPD z Angelą Merkel jako kanclerzem stało się pretekstem do kolejnych spekulacji na temat ciągłości i nowych priorytetów w niemieckiej polityce zagranicznej⁷⁵. Mimo że wielka koalicja to rządy trudnych kompromisów, to jednak w przypadku niemieckiej polityki zagranicznej widać znamienne konsensus głównych partii politycznych w sprawie utrzymania jej zasadniczych celów i kierunków⁷⁶. Kwestie sporne pomiędzy chade-

⁷¹ *Ibidem*, s. 1185-1186.

⁷² Der Weg für die Osterweiterung ist frei: Abschluss der Beitrittsverhandlungen auf dem Europäischen Rat von Kopenhagen, Antrag der Fraktion CDU/CSU, 17 XII 2002, BT-Drucksache 15/195.

⁷³ *Verhandlungen...*, 16. Sitzung, 19. Dezember 2002, s. 1189.

⁷⁴ *Ibidem*, s. 1186.

⁷⁵ B. Koszel, *Trójkąt Weimarski. Genezą. Działalność. Perspektywy współpracy*, Poznań 2006, s. 177-179.

⁷⁶ G. Müller-Brandeck-Bocquet, *op. cit.*; W. Link, *Alternativen deutscher Außenpolitik*, „Zeitschrift für Politik” 1999, H. 2, s. 124-143.

cją a socjaldemokratami koncentrowały się głównie na stosunkach ze Stanami Zjednoczonymi, wojnie w Iraku, a także na charakterze przyszłego członkostwa Turcji w Unii Europejskiej. Istotnym wyzwaniem polityki europejskiej nowego gabinetu była decyzja na temat przyszłości Traktatu Konstytucyjnego, nadawanie tonu w „okresie refleksji” wprowadzonym podczas Rady Europejskiej w czerwcu 2005 r. oraz zamknięcie rokowań w sprawie Perspektywy Finansowej na lata 2007–2013.

Analogicznie do poprzedniej ekipy rządzącej, kluczową pozycję w kształtowaniu i realizacji polityki europejskiej uzyskał Urząd Kanclerski. Ministerstwo gospodarki odzyskało utracony po przejściu władzy przez SPD/Sojusz '90/Zieloni w 1998 r., wydział europejski – tym samym odżył stary trójkąt koordynacji niemieckiej polityki europejskiej: ministerstwo spraw zagranicznych, ministerstwo gospodarki i Urząd Kanclerski⁷⁷.

W umowie koalicyjnej z 11 listopada 2005 r. rząd CDU/CSU/SPD zapewnił, że „francusko-niemiecka współpraca pozostaje nie do podważenia jako ważny impuls i będzie respektować interesy naszych partnerów w Unii Europejskiej”, ale równocześnie zapowiedział „nową jakość i intensywność” kooperacji z nowymi państwami członkowskimi, w tym z Polską. Elementy kontynuacji można odnaleźć w dążeniu do zachowania równowagi między zobowiązaniami wynikającymi z członkostwa we Wspólnotach a partnerstwem transatlantyckim, postulatami dalszej demokratyzacji Unii Europejskiej i wzmocnienia efektywności jej systemu instytucjonalnego. Nowy gabinet stoi na stanowisku wznowienia procesu ratyfikacyjnego w sprawie Traktatu Konstytucyjnego w ramach niemieckiej prezydencji w pierwszej połowie 2007 r. Ponadto rząd CDU/CSU/SPD opowiada się za ożywieniem współpracy w ramach Trójkąta Weimarskiego, za bardziej „ambitną i zróżnicowaną polityką sąsiedzką” Unii Europejskiej, dalszą strategią zbliżania zachodnich Bałkanów do UE i NATO oraz za większymi narodowymi możliwościami działania w ramach wspólnej polityki regionalnej. Umowa koalicyjna zawiera zapowiedź starań o szybkie zamknięcie negocjacji w sprawie Perspektywy Finansowej na lata 2007–2013, nie kwestionując jednakże kompromisu w sprawie finansowania rolnictwa osiągniętego w październiku 2002 roku, a także zachowując uprzywilejowaną pozycję nowych landów w zakresie funduszy strukturalnych. Akcentuje przy tym ograniczenie niemieckiej składki do unijnego budżetu do 1% DNB. Kwestie sporne pomiędzy partnerami koalicyjnymi umowa reguluje kompromisowo. Podkreśla znaczenie ściślejszego powiązania Turcji z UE, nie kwestionując rozpoczęcia rokowań akcesyjnych z tym krajem, stwarza możliwość uzyskania „uprzywilejowanego członkostwa”, w przypadku gdyby Unia nie podołała przyjęciu Turcji bądź Turcja nie byłaby w stanie sprostać zobowiązaniom wynikającym z członkostwa. Niemcy zapowiadają wspieranie rozwoju „europejskiego modelu społecznego opartego na różnorodności” oraz realizację Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa z grudnia 2003 r. Co więcej, opowiadają się za rozbudową Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony w stronę Unii Bezpieczeństwa i Obrony, a w dalszej

⁷⁷ J. Janning, *Bundesrepublik Deutschland*, „Jahrbuch der Europäischen Integration” 2006, nr 10, s. 314.

perspektywie za stałym miejscem UE w Radzie Bezpieczeństwa ONZ, co pozwoliłoby na wzmocnienie polityki zagranicznej UE⁷⁸.

Koalicja CDU/CSU/SPD apeluje o „roztropną politykę poszerzania UE”, tak by nadmiernie nie obciążać struktur unijnych. W związku z tym kładzie nacisk na realizowanie „ambitnej i zróżnicowanej polityki sąsiedzkiej”. Zapisy umowy koalicyjnej wyrażają poparcie chadeków i socjaldemokratów dla uzyskania członkostwa przez Bułgarię i Rumunię oraz dla rozpoczęcia rokowań akcesyjnych z Chorwacją. Jednocześnie nowy rząd wyraził troskę o utrzymanie w poszerzonej Unii zasad uczciwej konkurencji, wykluczających dumping w sferze wynagrodzeń i nielegalną siłę roboczą. W ślad za tym zapowiedziano utrzymanie siedmioletniego okresu przejściowego w swobodnym dostępie pracowników z krajów Europy Środkowo-Wschodniej do niemieckiego rynku pracy oraz kontroli paszportowych na granicach z nowymi państwami członkowskimi, dopóki nie spełnią one wysokich standardów *acquis* z Schengen⁷⁹.

30 listopada 2005 r. w deklaracji rządowej wygłoszonej na forum Bundestagu Angela Merkel scharakteryzowała niemiecką politykę europejską i zagraniczną jako „opartą na wartościach politykę interesów”. Niemcy winny być zatem „pośrednikiem i równoważącym czynnikiem” pomiędzy większymi i mniejszymi państwami – rola ta zdeterminowana jest przede wszystkim ich położeniem geograficznym⁸⁰. „Musimy połączyć uznanie, jakim się cieszymy z możliwościami, którymi dysponujemy” – argumentował w tym kontekście niemiecki minister spraw zagranicznych Frank-Walter Steinmeier. Jego zdaniem, rezultatem takiej polityki winna być „świadoma skromność” Niemiec. W obliczu międzynarodowych kryzysów i wyzwań polityki europejskiej nie jest to czas sprzyjający „ulotnym projektom nowego porządku świata, które można by było dać ludziom”⁸¹.

Wyrazem przyjętych założeń było niemieckie stanowisko w czasie spotkania Rady Europejskiej w połowie grudnia 2005 r., na którym osiągnięto kompromis w sprawie unijnego budżetu na lata 2006–2013⁸². Było oczywiste, że Niemcy chciały wypracować porozumienie i w tym kierunku prowadziły rokowania na temat perspektywy finansowej. Świadczyła o tym przede wszystkim postawa kanclerz Merkel, która, jak stwierdziła austriacka minister spraw zagranicznych Ursula Plassing, „wśród wszystkich małych i dużych państw członkowskich sprawiała wrażenie osoby podejmującej duże starania, by przybliżyć rozwiązanie tej kwestii”⁸³. Zawarty kompromis był zatem w dużej mierze osiągnięciem niemieckiej dyplomacji, w oczach

⁷⁸ „Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit”. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 11 XI 2005.

⁷⁹ *Ibidem*.

⁸⁰ „Lasst uns mehr Freiheit wagen”, Redetext der Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Angela Merkel vom 30 XI 2005, http://www.bundesregierung.de/nn_1502/Content/DE/Regierungserklaerung/2005/11/2005-11-30-regierungserklaerung-von-bundeskanzlerin-angela-merkel.html.

⁸¹ *Ich empfehle selbsthewußte Bescheidenheit*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 6 III 2006, s. 6.

⁸² P. Becker, *Der EU-Finanzrahmen 2007-2013*, „SWP-Studie”, November 2005, s. 6, <http://www.swp-berlin.org/de>; Regierungserklärung von Außenminister Steinmeier vor dem Gipfel vor dem Deutschen Bundestag am 15 XII 2005, www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infocervice/Presse/Reden/2005/051215-Regierungserklaerung.html; P. Becker, *Mehr Geld für Europa*, „SWP-Aktuell”, 4 I 2006, <http://www.swp-berlin.org/de>.

⁸³ *Wir werden eine gemeinsame Choreographie erkunden*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” 29 XII 2005, s. 5.

wielu obserwatorów był to „powrót Niemiec” do przywódczej roli w kształtowaniu przyszłości Unii Europejskiej. Natomiast w przekonaniu kanclerz Merkel, niemiecka polityka dowiodła, że „poważnie traktuje mniejsze państwa, nie zaniedbując stosunków z Francją i innymi większymi państwami europejskimi”⁸⁴. Był to wyraźny sygnał powrotu do tradycji niemieckich rządów polegającej na równoważeniu interesów małych i dużych państw członkowskich. U podłoża zawartej ugody leżał bowiem dialog prowadzony pomiędzy RFN a Francją i Wielką Brytanią z jednej strony, oraz małymi państwami członkowskimi z drugiej. Przy czym należy zwrócić uwagę na dwie zasadnicze kwestie, przesądzające rezultat negocjacji:

- 1) niemiecką propozycję zwiększenia budżetu Unii o 13,2 mld euro, która przyniosła przełom w negocjacjach i stworzyła możliwość przeznaczenia dodatkowych środków na rzecz małych państw członkowskich,
- 2) przekazanie na korzyść Polski 100 mln euro, początkowo przeznaczonych na rozwój wschodnich krajów związkowych i rozwój przygranicznych regionów Bawarii (odpowiednio: 75 mln i 25 mln euro).

Tym samym RFN zaakcentowała gotowość do odstąpienia od własnych narodowych interesów przy realizacji priorytetów wspólnotowych. Strategia rządu Merkel spotkała się z pozytywnym obiosem w samych Niemczech, aczkolwiek negatywnie oceniano finansowe następstwa wypracowanego kompromisu. W rezultacie niemiecka składka do budżetu UE miała wzrosnąć z 0,33% DNB do 0,42% DNB. Tym samym, konsekwencje tych decyzji w pierwszym rządzie miały dotknąć budżetów nowych krajów związkowych, ponieważ do 2013 r. miały one otrzymać o 4 mld euro mniej z przewidywanych funduszy unijnych⁸⁵.

11 maja 2006 r. w deklaracji rządowej Angela Merkel sformułowała zasadnicze założenia polityki europejskiej rządu CDU/CSU/SPD. Istotnym celem, który postawiła sobie niemiecka kanclerz jest przede wszystkim „nadanie nowego uzasadnienia dla istnienia Unii Europejskiej”, czyli znalezienie alternatywy dla historycznych przesłanek procesu integracji europejskiej. Najważniejszymi wyzwaniami, przed którymi obecnie stoją państwa członkowskie jest Traktat Konstytucyjny oraz rozszerzenie Unii Europejskiej. W przekonaniu Merkel, wzmocnienie europejskiej zdolności działania wymaga „wewnętrznej formuły”, europejskiej tożsamości, a tym samym określenia tego, jakim „tworem” jest Unia Europejska. Zatem niezbędne jest podjęcie starań w sprawie wznowienia procesu ratyfikacji Traktatu Konstytucyjnego⁸⁶. Jest to zarazem jeden z priorytetów niemieckiej prezydencji przypadającej na pierwszą połowę 2007 r.⁸⁷

Również w sprawie perspektyw poszerzenia Unii Europejskiej Angela Merkel zapowiedziała kontynuację polityki poprzedników. Wyraziła poparcie dla akcesji Rumunii i Bułgarii, zastrzegając jednocześnie, że rokowania z wszystkimi państwa-

⁸⁴ *Politik beginnt mit dem Betrachten der Realität, ibidem*, 21 XII 2005, s. 3.

⁸⁵ *Deutschland wird größter Beitragszahler der EU, ibidem*, 22 XII 2005, s. 9.

⁸⁶ „19 Bulletin der Bundesregierung”, Nr. 44-1 vom 11 V 2006, http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2006/05/_Anlagen/nr-44-11001507.property=publicationFile.pdf.

⁸⁷ Por.: Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel anlässlich der Eröffnung des Internationalen Bertelsmann Forums „Die Zukunft der Europäischen Union”, 22 IX 2006, http://www.bundeskanzlerin.de/nn_5296/Content/DE/Rede/2006/09/2006-09-23-bertelsmann.html.

mi kandydującymi „nie mogą być jednokierunkową ulicą” i są nierozzerwalnie związane z wypełnianiem kryteriów kopenhaskich. Dotyczyło to przede wszystkim rozpoczętych w październiku 2005 r. negocjacji z Turcją i Chorwacją⁸⁸. Co więcej, kanclerz Merkel wykluczyła możliwość „łączonych interesów” w procesie integracji tych państw z Unią, wynikających z równoczesnego otwarcia rozmów akcesyjnych, a więc, tym samym nie oznacza to równoległego ich zamknięcia. Rozważając dalsze perspektywy poszerzenia Unii Europejskiej, Merkel podkreśliła potrzebę rozwijania polityki sąsiedztwa z krajami Bałkanów Zachodnich, która wyrażałaby się we wzmacnionej politycznej kooperacji i nie pociągałaby za sobą w każdym przypadku pełnego członkostwa. „[...] Europa musi dysponować zdolnością do działania. Twór bez wyraźnie określonych granic nie będzie w stanie ani podejmować kluczowych działań, ani przyjąć określonej formy. Musimy sobie to uświadomić i wyznaczyć granice”⁸⁹. W podobnym tonie wypowiadał się również minister spraw zagranicznych Frank-Walter Steinmeier, argumentując potrzebę „nowego sformułowania polityki wschodniej Unii Europejskiej”, polegającą na stworzeniu alternatywnych możliwości współpracy krajom zainteresowanym członkostwem w Unii, ponieważ „dla nowych interesantów droga do Unii może okazać się bardziej długa i kamienista, niż oczekiwano”⁹⁰.

Podsumowanie

1) Politykę europejską rządu SPD/Sojusz'90/Zieloni w latach 1998–2002 determinowało osiągnięcie strategicznego celu, jakim było rozszerzenie Unii Europejskiej na wschód. Jednocześnie silniej niż wcześniej była ona uwarunkowana polityką wewnętrzną RFN, w związku z tym dominował pragmatyzm i akcentowanie w procesie poszerzenia niemieckich interesów.

2) Przystąpienie państw Europy Środkowo-Wschodniej przysporzyło zarówno Niemcom, jak i pozostałym krajom członkowskim obiektywnych politycznych i gospodarczych korzyści.

3) Po przejściu rządów przez koalicję CDU/CSU/SPD i kanclerz Angelę Merkel nastąpiła wyraźna zmiana akcentów w niemieckiej polityce europejskiej przy zachowaniu dotychczasowych zasadniczych celów i priorytetów. Jednocześnie coraz wyraźniej jest umacniana pozycja Niemiec w Unii Europejskiej, co przejawia się w obejmowaniu roli przywódczej w tej organizacji oraz w równoważeniu interesów małych i dużych państw członkowskich – czerpiąc tym samym z tradycji rządów Konrada Adenauera i Helmuta Kohla.

⁸⁸ Por.: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Erweiterungsstrategie und wichtigste Herausforderungen für den Zeitraum 2006–2007 mit Sonderbericht über die Fähigkeit der EU zur Integration neuer Mitglieder, KOM (2006) 649, Brüssel 2006.

⁸⁹ „19 Bulletin der Bundesregierung”, Nr. 44-1 vom 11 V 2006, s. 13.

⁹⁰ „Europa neu denken”, Rede von Bundesaußenminister Frank-Walter Steinmeier anlässlich des 35-jährigen Gründungsjubiläums der Heinz-Schwarzkopf-Stiftung, 30 VIII 2006, <http://www.auswaertigesamt.de/diplo/de/Infoservice/Presse/Reden/2006/060830-Europa-Schwarzkopf.html>.

4) Polityka europejska koalicji CDU/CSU/SPD opiera się na zasadniczym założeniu, iż niemieckie interesy są najlepiej realizowane tylko wtedy, gdy są zakorzenione w integracji europejskiej.

5) Ponadto nowy rząd dąży do silniejszego zaangażowania w światowej polityce bezpieczeństwa, podkreślając znaczenie odbudowy i umocnienia partnerstwa strategicznego z NATO. Szczególnego znaczenia nabiera tutaj rola Niemiec jako „pomostu” pomiędzy Europą a USA.

6) Jednym z istotnych celów europejskiej polityki Niemiec jest przywrócenie do życia Traktatu Konstytucyjnego, zapowiedziane na okres niemieckiej prezydentury w Unii w pierwszej połowie 2007 r.

7) Z kolei do procesu dalszego rozszerzania Unii Europejskiej bardzo ostrożnie podchodzi obecny rząd. Opowiada się za wcześniejszą reformą wewnętrzną UE oraz podkreśla konieczność wypracowania „polityki sąsiedztwa” w stosunku do kolejnych państw wyrażających wolę do przystąpienia do Wspólnot.

Die Stellung Deutschlands zu dem EU-Erweiterungsprozess (1998-2006) Zusammenfassung

Der Zweck der vorliegenden Analyse ist eine synthetische Darstellung von gewählten Aspekten der Stellung Deutschlands zu dem EU-Erweiterungsprozess in den Jahren 1998-2002, sowie auch eine Präsentation der Grundvoraussetzungen der Politik der europäischen Integration der Regierung der großen Koalition CDU/CSU/SPD nach 2004.

In dem ersten Teil des Artikels wurden allgemeine Bedingungen der Stellung Deutschlands zu der Erweiterung der Gemeinschaften um die Länder Ost- und Mitteleuropas dargestellt. In dem weiteren Teil der Analyse wurde eine besondere Aufmerksamkeit der Rolle der Regierung der Koalition SPD/Bündnis 90/Die Grünen während der Beitrittsverhandlungen mit zehn Beitrittsländern gewidmet, deren Folge die Erlangung der Mitgliedschaft kraft Entscheidung des Europäischen Rates in Kopenhagen im Dezember 2002 war. Gemäß den angenommenen Bestimmungen wurden am 1. Mai 2004 Estland, Litauen, Lettland, Malta, Polen, Slowakei, Tschechien, Ungarn und Zypern vollberechtigte Mitglieder der Europäischen Union.

Anschließend wurden Prioritäten deutscher Europa-Politik nach der Machtübernahme im Herbst 2005 durch die Regierung CDU/CSU/SPD mit Angela Merkel als Bundeskanzlerin an der Spitze präsentiert. Die Folgen der EU-Erweiterung um die Länder Mittel- und Osteuropas sowie die Ablehnung des Verfassungsvertrages durch die Gesellschaften Frankreichs und Hollands sind das Wesen der Herausforderung, vor der die EU steht. Eine laufende Diskussion über die Zukunft der Europäischen Verfassung und die Verhandlungen über die Finanzperspektive 2007-2013 begründen die Frage nach der Rolle und Interessen Deutschlands in der Gestaltung der weiteren Integration, Stabilisierung und einer friedlichen Zusammenarbeit in Europa.

Zum Schluss wurden die wichtigsten Schlussfolgerungen und Konklusionen der besprochenen Analyse dargestellt.